

CAMERA DEI DEPUTATI

11^a Commissione
(Commissione Lavoro pubblico e privato)

Audizione sugli Atti di Governo

Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità (n. 176)

Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (n. 177)

Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (n. 178)

Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in deroga in costanza di rapporto di lavoro (n. 179)

6 luglio 2015

Premessa

Gli schemi di Decreto Legislativo oggi in esame costituiscono gli atti con i quali è destinato a concludersi il percorso di riforma del mercato del lavoro, in attuazione dei principi di delega contenuti nella legge n. 183 del 2014 (*jobs act*).

Va riconosciuto, anzitutto, come, nel tempo di sei mesi stabilito dalla delega, sia stato dato corpo ad un complesso progetto riformatore che ha affrontato gran parte delle problematiche emerse in diversi decenni nella disciplina del mercato del lavoro.

Si tratta di interventi che toccano diverse tematiche che assumono rilievo sia nell'ottica della più volte annunciata finalità di razionalizzazione e semplificazione della normativa in materia di lavoro esistente, sia con riguardo alla riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Considerata la ristrettezza dei tempi a disposizione per l'approvazione definitiva dei testi normativi, ABI, nell'esprimere un generale apprezzamento per il lavoro complessivamente svolto dal legislatore, concentrerà le proprie considerazioni e proposte emendative soltanto su taluni istituti che assumono maggior rilievo per il settore bancario.

Schema di decreto legislativo n. 176 (razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità).

L'obiettivo della legge delega, come accennato, era quello di una razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti connessi alle diverse fasi del rapporto di lavoro, ivi comprese le norme in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

Salute e sicurezza sul lavoro (art. 20)

In particolare, con riferimento a queste ultime, si nota come l'intervento normativo (art. 20) appaia, per molti aspetti, solo formalmente di tipo semplificatorio.

Non si comprende, ad esempio, la ratio della previsione che riduce il numero degli esperti designati dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro facenti parte della Commissione consultiva ministeriale di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 81 del 2008 (dagli attuali "dieci" a "sei"), soprattutto ora che la Commissione è stata appena ricostituita e ha ripreso a svolgere le proprie attività istituzionali, grazie all'apporto delle Parti sociali di tutti i comparti produttivi. La prevista riduzione rischierebbe di incidere proprio su quello che è un valore della Commissione consultiva, ossia la pluralità delle rappresentanze, anche in ragione delle specificità dei diversi settori di cui solo una rappresentanza ampia può assicurare la compiuta valutazione, senza che ciò comporti oneri a carico dell'amministrazione pubblica.

Di segno opposto alla semplificazione appare, invece, l'integrazione dell'art. 28 (valutazione dei rischi), al quale viene aggiunto un comma (3-ter) che riconosce all'Inail, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, il compito di rendere "disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici per la riduzione dei livelli di rischi".

Si tratta di previsione che si aggiunge a norme già esistenti (come quelle introdotte, anche in quel caso a fini di semplificazione degli adempimenti, per le aziende a basso rischio infortunistico dal Decreto del fare nel 2013), ad oggi non ancora operative, che contribuiscono a rendere ancora più magmatico un quadro di riferimento che lo stesso Decreto n. 81 afferma debba essere attuato con criteri di "semplicità, brevità e comprensibilità".

Non si comprende inoltre, sempre in un'ottica di semplificazione, la soppressione dell'art. 41, comma 1-*bis*, relativo alla "visita medica preventiva in fase preassuntiva", introdotta, in sede di correttivo al Testo unico (D.Lgs. n. 106 del 2009), proprio per agevolare l'inserimento mirato del lavoratore in relazione alla specificità dei rischi legati alle mansioni.

Si registra poi un inasprimento, a nostro avviso eccessivo, delle sanzioni in caso di violazione di obblighi in tema di formazione (art. 37 del D.lgs. n. 81 del 2008), raddoppiate se la violazione riguarda più di cinque lavoratori e triplicate se la stessa si riferisce a più di dieci. A tal riguardo, al di là della scelta operata nel testo normativo di procedere ad un generale inasprimento delle sanzioni, non si è fatto quel lavoro, che invece sarebbe stato quanto mai opportuno, di distinguere tra inadempimento meramente formale (ad esempio di tipo documentale) e inadempimento sostanziale, in coerenza con uno dei principi enunciati dalla legge delega.

Anche sulla previsione che rivede il potere di disposizione dell'Organo di vigilanza (art. 302 *bis*) non mancano elementi di criticità, laddove il richiamo a norme tecniche e buone prassi, che non siano state correttamente adottate dalle imprese, non viene più fatto a favore di quelle (e solo di quelle) "volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva" (come recita invece l'attuale formulazione).

La norma così riformata appare in contrasto con quello che era uno dei principi del Testo Unico (art. 2, comma 1, lett. v), e cioè quello della volontaria adozione da parte delle imprese delle buone prassi a fini di promozione e miglioramento delle condizioni di salute nei luoghi di lavoro.

Impianti audiovisivi e strumenti di controllo (art. 23)

In merito all'art. 23 (che modifica l'art. 4 della Legge n. 300 del 1970: impianti audiovisivi e strumenti di controllo) si esprime apprezzamento sulla disposizione normativa in parola, in quanto raccoglie le istanze più volte, e in più occasioni, avanzate dall'Associazione, nel senso di un adeguamento della disciplina sui controlli a distanza alla diffusione dei nuovi sistemi tecnologici nella gestione e nello svolgimento del rapporto di lavoro, che risultavano ovviamente sconosciuti all'epoca dell'introduzione della previsione di legge, e cioè ben 45 anni fa.

In particolare si valuta positivamente la distinzione operata dalla norma tra strumenti di controllo e “strumenti che servono al lavoratore per rendere la prestazione lavorativa”, nonché “strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze”.

L'esclusione di tali due ultime fattispecie dall'esigenza di stipulare accordi sindacali per la loro installazione e utilizzazione risulta infatti coerente con l'attuale organizzazione del lavoro che evidentemente non può più prescindere dall'utilizzo di strumenti informatici.

A questo proposito potrebbe essere utile, per chiarezza, sostituire la parola “strumenti” inserita nel primo comma per non alimentare equivoci interpretativi con la medesima parola, utilizzata nel secondo comma per escludere, opportunamente, dall'applicazione della disposizione di cui al primo comma “gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e gli strumenti di registrazione degli accessi e delle persone”.

Parimenti positiva, in quanto finalizzata ad una semplificazione degli adempimenti, è la procedura dettata, per il caso in cui sia necessario stipulare un accordo sindacale.

In tal caso la norma fa riferimento all’“accordo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali”, nonché – per le imprese con unità produttive ubicate in diverse Province della stessa Regione, ovvero in più Regioni – all’“accordo stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Con riferimento ai soggetti legittimati a stipulare l'accordo, si ritiene opportuno fare espresso riferimento anche agli organi di coordinamento delle rsa, ove esistenti, anche per tener conto delle esigenze e delle articolazioni sul territorio di imprese, come quelle del settore bancario, ove non sono presenti rsu.

Considerata inoltre la diffusione, sul piano economico/organizzativo, delle realtà dei gruppi di imprese, presenti in modo significativo ad esempio nel

settore bancario, riteniamo sia necessario estendere espressamente la predetta titolarità anche alle delegazioni sindacali del gruppo medesimo, in analogia con quanto già previsto in altri ambiti del diritto del lavoro, ove trova espresso riconoscimento il "gruppo societario" (art. 31 D. Lgs. n. 276 del 2003, nonché art 31, comma 8, D. Lgs. n. 81 del 2008).

Schema di Decreto Legislativo n. 177 (riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive)

Anche rispetto al decreto in oggetto, ABI condivide l'intento del legislatore, in linea con gli indirizzi contenuti nella legge delega, di garantire la fruizione dei servizi essenziali di politica attiva su tutto il territorio nazionale e di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni, anche con un innalzamento della qualità dei servizi erogati dai soggetti competenti.

In questo senso appare condivisibile la creazione di una rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che raccoglie tutti i soggetti coinvolti (art. 1), con l'affidamento di uno specifico ruolo di coordinamento all'ANPAL (art. 9).

Tuttavia, la previsione nell'ambito della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro dei Fondi interprofessionali impone la necessità che si distingua tra soggetti pubblici e privati facenti parte della suddetta rete.

Considerare i fondi interprofessionali alla stregua di soggetti pubblici non risulta coerente con la loro natura, in quanto si tratta di soggetti gestiti sulla base dell'autonomia negoziale delle parti sociali che perseguono le finalità loro assegnate dalla norma istitutiva, anche se sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del Lavoro e dell'ANPAL.

Il sistema dei fondi interprofessionali, come ampiamente dimostrano i dati che lo stesso Ministero del Lavoro mette a disposizione annualmente, si è rivelato uno dei pochi strumenti di politica attiva efficace, intendendosi come tali anche quell'insieme di iniziative finalizzate alla riqualificazione od all'aggiornamento professionale del personale in servizio attivo, indispensabili

per mantenere costante la competitività delle imprese e l'occupabilità dei lavoratori.

Grazie ai fondi interprofessionali, infatti, non solo le imprese più strutturate, ma anche le piccole e piccolissime imprese hanno potuto accedere ad iniziative formative significative per il loro sviluppo, in tempi coerenti con le loro esigenze di programmazione, diversamente da quanto avveniva con la gestione pubblica.

Le previsioni normative di fatto incidono sull'operatività e sulla capacità di programmazione dei Fondi, in virtù della possibilità riconosciuta al Ministero del lavoro di adottare atti di indirizzo anche nei loro confronti, fissando criteri di azione che vanno ben oltre l'attività di vigilanza e che potrebbero pregiudicare un'attività fondamentale ed unica per i bisogni di imprese e lavoratori.

Su questo aspetto specifico, va proposta una nuova impostazione - rispetto a quanto previsto dal disegno di riordino indicato con lo schema di Decreto n. 177 - che vada nella direzione di mantenere l'autonomia di indirizzo e gestionale dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, distinguendo la loro azione dall'intervento più propriamente pubblico.

La normativa di delega, di cui all'art. 1, commi 3 e 4 della L. 10 dicembre 2014, n. 183, alla lettera d) del comma 4, prevede espressamente il coinvolgimento delle Parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'ANPAL, mentre il Decreto legislativo affida ad un "Consiglio di vigilanza", partecipato da esperti designati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti, un non chiaro ruolo tra gli organi costituenti l'Agenzia.

Al tempo stesso, tuttavia, il Decreto stabilisce che l'ANPAL possa indirizzare e controllare i Fondi interprofessionali per la formazione continua e possa definire l'affidamento delle risorse soltanto secondo criteri pubblicistici di accreditamento degli enti di formazione professionale.

L'articolazione del Decreto, pertanto, prevede un coinvolgimento dei Fondi interprofessionali nella rete dei Servizi per il lavoro che non rispetta la natura

privatistica dei Fondi stessi e che ne vincola l'azione alla rispondenza dei medesimi requisiti previsti per i servizi pubblici.

Schema di Decreto legislativo n. 179 (riordino della normativa in materia di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro)

Lo schema di Decreto Legislativo in materia di ammortizzatori sociali rinnova, agli artt. 26 e ss., la disciplina dei Fondi di solidarietà già contenuta nell'art. 3 della Legge n. 92/2012, che sarà abrogato dalla data di entrata in vigore del d.lgs.

Peraltro, la nuova disciplina si pone, nel complesso, in linea di continuità con quella *ex lege* n. 92, salvo taluni profili che meritano una più attenta considerazione soprattutto per garantire la salvaguardia dell'operatività dei Fondi già esistenti, quale quello istituito nel settore del credito.

Salvaguardia dei Fondi di solidarietà già operativi

Al riguardo si ricorda, anzitutto, che il Fondo di solidarietà del credito, istituito nel 2000 ai sensi della Legge n. 662/1996, ha completato il processo di adeguamento alla Legge n. 92/2012 citata, solo lo scorso ottobre 2014 con la pubblicazione in G.U. del DM n. 83486/2014 attuativo del relativo Accordo collettivo. Inoltre, soltanto a seguito della emanazione del Decreto direttoriale 14 aprile 2015, di nomina dei componenti del relativo Comitato amministratore, il Fondo "rinnovato" ha potuto riprendere piena funzionalità.

La necessità di avviare un nuovo "percorso" di adeguamento a pochi mesi dalla conclusione del precedente (e dalla ripresa della operatività del Fondo del credito) sia pure circoscritto a taluni aspetti, finirebbe per incidere negativamente sulle imprese bancarie o sul relativo personale.

Si sottolinea in proposito come nel corso degli incontri preparatori del provvedimento, fra il Governo e le Parti sociali, si erano, al riguardo, ricevute precise rassicurazioni in merito al fatto che la riforma degli ammortizzatori

sociali e dei Fondi di solidarietà in particolare, avrebbe avuto luogo nel rispetto delle prerogative e della funzionalità dei Fondi già esistenti e operativi nei settori interessati.

In relazione a ciò, a fronte dell'espressa abrogazione della L. n. 92/2012 cit., si ritiene necessario introdurre nel testo del decreto legislativo una clausola di salvaguardia, volta a sancire che i Fondi stessi, nonostante detta abrogazione, continuano a operare sulla base dei già esaminati decreti di attuazione e che, in ogni caso, l'adeguamento si limita ad un allineamento di natura formale, visto, fra l'altro, che lo schema di D.Lgs. conferma l'impianto delle tutele già in essere.

Decreto non regolamentare

Da un punto di vista procedurale, si evidenzia che il provvedimento in esame, nel confermare il DM quale strumento di recepimento degli Accordi collettivi istitutivi/modificativi dei Fondi di solidarietà, omette di specificare la natura "non regolamentare" del medesimo: al fine di evitare tempi di attuazione troppo dilatati – di cui si è avuta esperienza in passato – si ritiene necessario intervenire sul punto, confermando quanto previsto al riguardo dall'art. 3, comma 5, Legge n. 92 cit., che aveva permesso, almeno in parte, di superare le "lungaggini" rivenienti dalla procedura ordinaria relativa alla adozione di DM regolamentare.

In proposito, si ricorda che la modifica introdotta con la L. n. 92 cit. andava incontro alle richieste dei Settori già titolari di un Fondo di solidarietà, visto che in precedenza - con la procedura "ordinaria" – erano necessari tempi molto più lunghi per il recepimento in DM regolamentare degli accordi collettivi modificativi del Regolamento del Fondo (in taluni casi, sono stati necessari anche più di 24 mesi): fatto questo che determinava notevoli difficoltà e ritardi nell'attuazione dei piani industriali che prevedevano il ricorso al Fondo.

Solidarietà generazionale

In considerazione del fatto che il provvedimento in discussione si occupa di tutti gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, la presente occasione può essere utile anche per affermare con carattere di generalità l'utilizzabilità, sulla base di accordi collettivi, dello strumento della staffetta generazionale, rimuovendo, nel contempo, gli ostacoli al riconoscimento della contribuzione figurativa o volontaria a favore dei lavoratori che riducono la prestazione a fronte dell'assunzione di giovani; ciò anche in considerazione del fatto che gli oneri connessi sarebbero a carico delle aziende interessate senza alcuna ricaduta sulla finanza pubblica.